

島根県海士町の取組みから見た定住政策の課題

中 島 正 博

はじめに

地方分権のもとで、地域の活性化政策が、基礎自治体の役割としてこれまで以上に求められている。人口減少社会のもとでは、なおさらである。振り返ってみると、1980年代後半以降、過疎債や地域総合整備事業債などのハード事業とともに、少子化対策のための出産祝金等UJIターン対策と呼ばれる施策が、「一村一品」「村おこし」や第1次産業従事者の担い手対策としてのソフト事業としても進められてきた。産業・雇用と関連づけた人口増を目的とする施策を、本稿では定住政策ということとする¹⁾。定住政策は、自治体の自主性と裁量が発揮できる地方分権にふさわしい事業であり、この検討を通じて地方分権のあり方を考えることにもなる。

本稿の課題は、これまでの定住政策について振り返るとともに、先進地とされる事例を紹介することで、定住政策の今後の方向性を考えることである。

まず第1節では、1990年代以前の定住政策について概括したのち、第2節では、定住政策の成果と限界について、定住住宅建設を例に検証する。第3節では、産業振興や住宅建設のみで住民は定住を決断することではなく、定住政策の総合化が求められていることを先進事例や各種のアンケート結果から明らかにする。最後に、「若者Iターンと起業の島²⁾」島根県海士町の取組みを紹介することで、定住政策の総合化についての課題を考えることとしたい。

1 定住政策とその期待

『過疎白書』（国土庁過疎対策室編『過疎対策の現況』）において、「定住」は、平成3年度版以降の版から、章の項目としておこされていた。1990年代初頭、いくつかの道県で、それまでは社会減であった人口減少について自然減が見られるようになり、その対策が急務となっていた。少子化の象徴とされた「1.57ショック」は、1989年のことである。

定住政策、とくにUJIターン施策については、少し古いが地域活性化センターが、延べ

1) 従って、定住政策は、子育て世代など就労現役世代を対象とするものとして考えることとする。「福祉のまちづくり」など年金生活者の移住等は本稿では考慮しない。短期的な人口移動ではなく、中長期的な人口増につながる地域振興策を考えたいからである。

2) 国や地方自治体の政策を報道する「官庁速報」の編集元である時事通信社の編集になる「地方行政」（週2回刊）での、2010年1月7日号から同28日号までの連載ルポタイトル。

2240 事業を集約している。これを、都道府県、市町村の施策ごとに分類したのが表 1 である。都道府県は新規就業関連など産業関連施策に特化していること、市町村は住居関連施策が多く、続いて新規就農支援や U J I ターン奨励金などが多くなっていることがわかる。

表 1 都道府県と市町村の U J I ターン施策

上段：件数，下段：%

	新規就業 関連	起業化 関連	その他 就職関連	住居関連	体験制度	情報提供	UJI ターン 奨励金	その他
都道府県	191 44%	101 23%	60 14%	39 9%	30 7%	82 19%	6 1%	17 4%
市町村	396 22%	116 9%	143 8%	566 31%	126 7%	260 14%	346 19%	147 8%

出所) 地域活性化センター、UJI ターンデータベース (<http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/data/uji/index.html>) より作成。
同データベースは、同センター『これでわかる U ターン J ターン I ターンガイドブック』2000 年、掲載の事例を集めたもの。

これを、表 2 で事業開始年代別に見ると、各種祝い金など昭和年代から行われている事業もあるが、多くの事業は平成に入ってから実施されていることがわかる。

表 2 市町村（過疎自治体）の施行年代別定住政策

単位：件数

		86 年度以前	87 年度	88-89 年度	90 年度	91 年度	92 年度	93-95 年度
結婚	結婚祝い金	158	14	32	42	38	71	93
祝い金	仲人報奨金	179	22	60	43	32	40	34
出産	出産祝い金	115	10	26	61	76	90	113
祝い金	うち 1 子	78	7	16	37	20	56	
	2 子から	4	-3	4	-1	10	2	
	3 子から	30	4	7	18	46	29	
	4 子以降	3	3	-2	7	0	3	
育児手当		41	21	-10	24	31	40	34
入学祝		19	19	-18	23	-14	27	6
就職	新規学卒者	31	3	9	18	32	32	30
奨励金	新規就労者	18	11	-3	17	9	23	34
定住	U ターン	12	4	3	23	32	39	
奨励金	転入定住者	10	5	7	20	32	44	92
	引越し	2	0	1	1	5	-4	
住宅	若者住宅	2	3	3	20	10	28	58
優遇	家賃	11	5	0	15	0	19	27
	宅地貸与	16	5	0	12	5	16	16
	住宅建設費補助	36	-5	22	7	21	18	49
その他	通勤費補助	6	9	-3	12	-4	12	16
	海外研修	36	23	40	147	42	83	-

注) 表中のマイナスは、元資料の数字を単純に差し引いて算出したため。例えば、「出産祝い金第 2 子から」の場合、平成 3 年版では「86 年度以前」4、平成 4 年版では、「87 年度以前」1 となっていることから、87 年度は「-3」とした。

出所) 国土庁『過疎対策の現況』平成 3 年版 102 ページ，平成 4 年版 109 ページ，平成 7 年版 110 ページから作成。
それぞれ 91 年 10 月の過疎自治体 1165，92 年 10 月の過疎自治体 1199，95 年 10 月の調査（調査の母数は不明）による。

さて、このような取組みを可能にした財政的条件について見ていくこととする。

定住政策そのものは、バブル時期には都市圏域での新婚者への家賃補助等の事例が見られるが、多くは、自然減・社会減に見舞われている地域で行われている。

東京など大都市圏の人口が増える一方で、過疎化が進んでいく。これを打開するには、それまでの国の政策の延長であってはならないとする反省がある。たとえば、田代【1999】は次のように述べている。「過疎地域それ自体の底上げではなく、拠点地域の外部経済効果による過疎地域の引き上げを狙った全国総合開発計画は、過疎過密を激化させることに終わった。それに対し山振・過疎法は、過疎地域それ自体を政策対象として、産業基盤や生活基盤のハード整備に力を尽くしたが、過疎化を食い止めるには程遠かった」。ここから、「過疎化の根本原因は、農工間所得格差を根底とする地域間所得格差」であり、「それを打破する道は、地域内での所得確保機会の創造であろう³⁾」という政策課題が導かれる。こうして、雇用も含めた所得機会の拡大が求められてくるようになる。

一方、保母【1996】によると、1980年代以前から多くの自治体で、工場誘致をはじめ、地域活性化事業に取り組んでいるが、その効果は、地域のアピールにとどまっているという⁴⁾。定住政策との関連では、「人口減少の歯止め・人口増加」を676自治体が目的としているが、あまり効果をあげていない。「現行の活性化事業が現実には雇用効果や生産拡大などの経済効果を生み出す力が弱い⁵⁾」のである。またその地域活性化政策の財源としては、地方交付税、補助金、過疎債という外部からの資金供給を希望する傾向があるという。ただし、「地方交付税も中山間地域に不利に働く側面を持っている。それは、第一に、地方交付税を算出する基礎となる基準財政需要額の算定に人口を指標（測定単位）とする行政項目が多くあるため、過疎化による人口減少に伴って基準財政需要額が縮小されるからである。また、第二に、基準財政需要額の単位費用や補正係数が毎年度のように変更されていて、その影響が中山間地域に不利に働く場合があるからである⁶⁾」。このように、活性化政策をとらなければならない中山間地域の自治体にとっては、財源面での制約から雇用や経済活性化策が十分にとれず、人口増や税収増には結びつかなかったことが多かったのである。

これを打開するため、1990年代には、地域振興・地域づくりのための経費が地方財政計画に計上されるようになった。

この嚆矢は1988年度の「自ら考え自ら行う地域づくり事業」（いわゆる、ふるさと創生1億円事業）である。これは、それぞれの地域における多様な歴史、伝統、文化、産業等を活かし、

3) 田代【1999】188～189ページ。

4) 保母【1996】第5章。全国の中山間地市町村1793団体の市町村長へのアンケート（1995年10月実施。有効回答997件）からの分析がなされている。

5) 保母【1996】216ページ。

6) 保母【1996】232ページ。

独創的・個性的な地域づくりを自ら考え自ら行う事業で、地方交付税として1億円を全市町村に配分した事業である（1988年度の補正予算で2000万円、1989年度の当初予算で8000万円が基準財政需要額として算定された）。使途としては、地域に必要なソフト事業として、人材育成や、地域のイメージづくり、観光振興、伝統文化の継承等が例示され、市町村が自主的に考えるものとされた。

自治省は、その後1991年から1992年の2か年度間、「地域づくり推進事業」をすすめた。「ふるさと創生事業」はあくまで臨時的措置であったが、これを契機とする自主的・主体的な地域づくりを永続的なものに発展させるためのものであった。地方財政計画上は3300億円計上された。しかし、全市町村に1億円基準財政需要額として措置するのではなく、標準団体行政経費として1億2000万円を計上し、自治体の人口による段階補正と、第一次産業就業者比率や65歳以上人口比率を用いた経常態様補正をくみあわせて、人口の少ない自治体でも数千万円程度の配分がなされた⁷⁾。1993年から1995年にかけては、「(第2次)ふるさとづくり事業」となった。地方財政計画での計上は同額の3300億円である。地域づくり推進事業と同様に、必ずしも人口に比例しない配分は継続した。こうして、「市町村の規模にかかわらず一律1億円を配分することは、結果として過疎地域の小規模市町村に対し、特に手厚い配分になっている⁸⁾」制度がつくられた。

ところが、その後、1996年度からの「(第3次)ふるさとづくり事業」において、ソフト事業費は段階的に縮小されていく。これは、「臨時的・特例的な財政措置であるふるさとづくり事業をこれまでと同様の形で続けていくだけの余裕はない」もとで、「原点に立ち返った検討がなされた⁹⁾」結果であるとされる。地方財政計画上、1996年度には2500億円、1998年度には1500億円しか計上されなくなり、標準団体の基準財政需要額も縮小され、各自治体においても、これに準じて減少することとなった。1999年度にいたると、「ふるさとづくり事業」は廃止される。さらに1998年度からの小規模町村への段階補正見直し（人口4000人以下の自治体には段階補正の割増を止める）とあいまって、それまでに見られたような、小規模自治体に対する厚い基準財政需要額が配分されなくなっていくのである。

もっとも一方で、ガット・ウルグアイラウンド合意にともない、1995年度から「新たに『農山漁村地域活性化対策費』を創設し、都道府県分50億円（1団体あたり8000万円～1億

7) 地域づくり推進費は、標準団体で1億2000万円計上されているが、小規模団体に厚く配分される段階補正の結果、4000人団体で7180万円、1000人団体で6525万円が標準事業費として計上されている。

8) 岡本【1995】240ページ。岡本は続けて「過疎化が進み人口が減れば、これに応じて配分される地方交付税額も減る→これによって市町村は財源総額が減り十分な活性化策がとれない→これによってまた人が減る→これに応じて交付税が減るという悪循環、ダウン・スパイラルから抜け出ることはない」ので、「地域を活性化させるための財源配分、将来に向かっての政策的とも言うべき財源配分の要素を持ち込んだ」と「自賛」している。

9) 植田・米澤【1999】330～331ページ。

5000万円)、市町村分500億円(1団体あたり500万円～2500万円)を措置するとともに、農山漁村対策として、農山漁村の後継者の育成・確保に対する道府県分の交付税措置の拡充を行う¹⁰⁾」などの措置がとられた。さらに、1998年度からの「国土保全費」について見ても、「地方団体が地域の特性に即して自主的・主体的に国土保全に資する施策を推進するため、道府県分は『農業行政費』及び『林野行政費』、市町村分は『その他の諸費』において、国土保全の見地からの農地、森林等の管理対策、Uターン・Iターン受入対策、後継者対策、第3セクターの活用等に係るソフト事業に要する経費¹¹⁾」として、地方財政計画上600億円が計上されている。ふるさとづくり事業による交付税措置には及ばないが、その減額をいくぶんかは補っているようである。

よく言われるように、こうして増額した地方交付税や、事業費補正を使った事業(その典型が地域総合整備事業債である)は、ソフト事業の拡充とともに、景気対策ともあいまって、ハード事業として用いられた。そこで、この時期に取組まれたハード事業について、定住住宅建設を例に、次節では見ていくこととしたい。

2 若者定住促進住宅建設の評価と課題

本節では、中山間地の市町村で定住促進政策がある程度の成果をあげていた例として、徳島県山城町¹²⁾をとりあげる。山城町は、徳島県の山間地の町で、2000年国勢調査で人口は5503人である。1975年には8904人であったから、25年間に約4割の人口減少となっている。町では、1992年度から1998年度まで、定住転入者奨励金や空家あっせん、町営住宅建設による定住政策を展開し、I・Uターン合計353名の転入者があったという。このうち、18歳未満の子どもが100名、18歳以上30歳未満の「若者」も104名いる。このような成果がありつつも、全体としての人口は減っているのである。2006年2月に周辺町村と合併し三好市となった。

山城町では、商工会主体の「Uターン等定住促進委員会」による約1000名のUターン候補者へのアンケート調査などの活動をうけ、定住転入者奨励条例として定住転入者奨励金¹³⁾、若者定住促進条例として、住宅整備資金の貸付(上限150万円)出産祝い金(10万円)などの制度を設けた。1992～1998年度の定住奨励制度の利用額は合計1億5320万円となっている。

10) 自治省局長ら【1995】339ページ。

11) 自治省局長ら【1998】346ページ。

12) 以下、山城町の事例については、垂水ら【2000】を参照するとともに、合併後の三好市へのヒアリングを行った。

13) 定住転入者奨励金は1人あたり50万円の貸与制度である(5年間の居住で返還義務免除)。50万円は、「引越し代相当」であり、もらっても精神的な負担にならず、「結局5年住めばまちに払う額と認識されている。主な用途は『車の購入』、『水がでないためタンクモーターをつけた』、あるいは『子供(小学生)が通学するバスの定期券代に相当する』など、山村に新たに住むことによって追加された費目である」(垂水ら【2000】61ページ)という。また、役場ヒアリングによると、1人あたり交付税相当額として決められたようである。

同時に、I・Uターン者を受け入れるため、住宅建設、分譲住宅建設を積極的に行ってきた。過疎債を主要な財源に、1990年には西宇団地（18戸、工事費・造成費1億7613万円）、1995年に永美団地（32戸、4億8925万円）、1997年に伊予川団地（16戸、2億7969万円）を建設してきた。また1997年には、国政分譲団地（10戸、1億1000万円）も造成された。住宅団地に関連する道路や下水道整備も必要であった。

この時期の全国的な住宅整備政策について見てみると、建設省補助事業である一般的な公営住宅整備とともに、国土庁補助制度である定住促進団地整備事業（1993年度開始）などが施策化されている。1982年度から1991年度までの10年間に建設された公営住宅は924市町村2万8421戸に対し、1992年度から1994年度の3年度の予定で566市町村9402戸と整備ペースが上向いているとともに、地域特別賃貸住宅制度は、4市町村46戸が26市町村365戸と急拡大している¹⁴⁾。さらに、自治体の単独事業による公営住宅も建設された。地域特別賃貸住宅制度は公営住宅法の「規制」を定住促進目的のために緩和したものだが、「①公営住宅補助制度に比べて緩和されているとはいえ依然として所得制限が存すること、②『独身であること』『〇〇歳以下であること』等法定された入居条件以外の条件を設定することが困難なこと、③一定期間経過後、土地・建物を入居者に対して譲渡することができないこと、といった点が問題点として指摘されている¹⁵⁾」からである。山城町も、このような規制緩和を求め、単独事業として住宅建設を行ったのであろう。

表3 山城町の定住施策の支出と地方交付税額等

単位：千円，%

	92年度	93年度	94年度	95年度	96年度	97年度	98年度
基準財政需要額	2,382,962	2,567,891	2,562,381	2,634,433	2,717,166	2,834,936	2,863,434
うち、ふるさとづくり事業	98,068	98,068	98,068	90,770	75,642	60,497	45,383
普通交付税額	2,087,052	2,253,965	2,166,318	2,219,788	2,331,069	2,463,344	2,467,504
歳出合計	5,354,670	6,030,832	6,594,445	5,806,747	6,272,989	7,146,843	7,213,269
定住転入者奨励制度	9,750	24,350	27,350	21,150	23,150	23,350	24,100
若者定住促進制度	3,150	5,250	4,300	5,950	5,150	4,750	3,300
普通建設事業費	2,438,232	2,674,122	3,328,042	2,662,094	2,616,572	2,983,964	2,600,529
公債費	663,659	688,799	723,537	768,970	834,611	1,157,194	1,439,785
経常収支比率	73.8	71.5	76.6	78.6	82.2	79.1	86.1
公債費負担比率	23.1	21.8	22.2	24.0	24.8	30.4	34.4

注) 公債費負担比率は、公債費を一般財源で除して計算。1992～1994年度の「ふるさとづくり事業」は保存年限の関係で資料が無かったため、筆者が試算した。
出所) 垂水ら【2000】、山城町ヒアリング資料、地方財政調査研究会『市町村別決算状況調』各年版より作成。

14) 『過疎白書』平成4年版107ページの第2－65表による。

15) 『過疎白書』平成5年版118ページ。こうした問題点を克服するのが、宅地開発・造成のみを行い建物は入居者が整備する定住促進団地整備事業であるとされる。

ここで、山城町の財政構造を見てみよう。表3である。普通建設事業費が歳出の4～5割程度をしめ、若者定住促進住宅建設以外にも、積極的に公共事業をすすめてきたようである。バブル崩壊後も、積極的に公共投資を続けてきている。

表3では地方交付税についても計上しておいた。企画振興費の測定単位は国勢調査人口であるが、山城町では1990年に6531人だったが、これが1995年には6045人と約1割下がった。加えて、1996年には「ふるさとづくり事業費」がむこう3年間で減額される地方交付税制度の変更が行われ、1998年にかけて半減した。さらに、山城町は定住促進住宅建設等では公債費の有利な過疎債等をつかったとはいえ、積極的に行ってきた公共事業の影響で公債費の負担が上昇し、徳島県下の他町村と比べ低かった経常収支比率や公債費負担比率を押し上げた。定住関連の奨励金は合わせて3000万円程度ではあったが、一般財源に余裕がなくなってきたことから、定住関連施策は1998年度で廃止されることになった。

さて、山城町の転入者の職業は、林業と公務員、芸術家が主要な職業だという。そういった職種以外に就業機会の確保がもたらされるかが定住政策の課題となり、より広い分野の職業での就業機会の拡大をめざして、「(山城)町の定住政策の新たな展開は、産業創出にシフトしている。一つは(株)もくもくや集成材工場など林業基軸の産業であり、もう一つは(株)しんこうを中心とした観光産業である¹⁶⁾」ようになった。山城町では、たしかに住宅建設の結果350人の移住者があったとはいえ、それを上回る人口減少に見舞われた。住宅建設だけでは、定住政策の成功はおぼつかなかったのである。

本節では、定住政策の成果と問題点として、徳島県山城町での定住住宅建設というハード事業について見てきた。住宅建設によって一定の移住者は増え、公共事業の結果地元の土木・建築業を中心に地域経済にも一定の効果があっただろう。しかし、起債の償還という財政上の負担が増加してしまい、地方交付税の全国的な減額の影響もうけ、財政的に厳しくなったのである。

3 定住政策の評価と課題

2003年12月から翌1月にかけて行われた総務省過疎対策室「過疎地域における近年の動向に関する実態調査」によると、過疎地域における2000年国勢調査人口移動集計結果は、転出者87万1577人に対し、転入者66万6212人となっている。人口全体の減少を止めるには至っていない一方で、定住政策の結果もあって、これだけの転入者がおり、また、過疎自治体の約6分の1にあたる203団体で、1995年比で転入超過となっている¹⁷⁾。

また、過疎地域問題調査会が2000年8月に実施した「過疎地域におけるU・J・Iターン推進

16) 垂水ら【2000】62ページ。

17) 加えて、(旧)国土庁定住促進情報データベース (http://www.ujiturn.net/ujisearch/index_download.php) では、14万897人のU・J・Iターン者がいることが集計されている。

施策のあり方に関する調査」によると、「高齢化と若年者の減少がより深刻な市町村において U I ターンに取り組まれている傾向が見られる。U I ターン施策の分野別に見ると、就職等に関する支援、居住に対する支援、各種奨励金による支援、U I ターンのための体験制度の実施のいずれの分野においても、実施している市町村のほうが実施していない市町村より若年層の転入率が高い¹⁸⁾」という。

過疎自治体への調査であるので、20～24歳の移動率¹⁹⁾はのきなみマイナス30%となっているが、たとえば、就職・就業・起業に対する支援策をもつ293自治体(N=1134)では、25～29歳の移動率が11.3%、住居支援策をもつ359自治体では10.0%、各種奨励金制度をもつ354自治体では11.5%、U I ターン体験制度をもつ58自治体では18.5%と、取組んだことのない自治体と比べ、2～4ポイント移動率が高くなっている。体験制度をもつ自治体にいたっては10ポイント高く、30～34歳の移動率も高くなっている²⁰⁾。

表4 人口が増加した過疎市町村における人口増加要因

単位：団体数、() は構成比

	1985 - 90 年	90 - 95 年	95 - 2000 年
企業立地、企業誘致による就業の場の拡大	32 (47.1)	47 (42.3)	21 (23.9)
第1次産業従事者の定着、増加	9 (13.2)	4 (3.6)	6 (6.8)
地元の創意工夫による活性化施策	7 (10.3)	9 (8.1)	15 (3.6)
宅地分譲、公営住宅建設等の住宅整備	22 (32.4)	70 (63.1)	62 (70.5)
生活環境整備の充実	(項目なし)	22 (19.8)	7 (8.0)
寿命の伸長による自然増加	11 (16.2)	9 (8.1)	3 (3.4)
自然環境等を求めて移住	11 (16.2)	16 (14.4)	9 (10.2)
交通体系等の整備による通勤圏化、ベッドタウン化	14 (20.6)	19 (17.1)	10 (11.4)
学校等公共施設開設による教職員、学生の居住	(項目なし)	9 (8.1)	3 (3.4)
病院、老人ホーム等の医療福祉施設の入院、入居	10 (13.2)	24 (21.6)	22 (25.0)
公共事業等工事関係者の一時的流入	12 (17.6)	25 (22.5)	12 (13.6)
宗教団体の進出	(項目なし)	1 (0.9)	0 (0.0)
その他	12 (17.6)	11 (9.9)	20 (22.7)
合 計	68 団体 140 回答	111 団体 264 回答	88 団体 190 回答

注)複数回答。構成比は団体数が母数。95-2000年「地元の創意工夫」15件3.6%はママ。回答件数が15件で正しいとすると、構成比17.0%となると思われる。

出所)『過疎白書』平成6年版124ページ、『過疎対策データブック』平成13年版80ページより作成。

では、じっさいにどのような施策が定住促進、転入者増につながったのであろうか。『過疎白書』平成6年版と平成13年版では、国勢調査で人口が増えた自治体の要因調査をしており、

18) 過疎地域問題調査会【2002】、概要版ivページ。

19) この調査での移動率は、市町村外からの転入と市町村外への転出の差をとり、転出超過の場合にマイナスと表現している。なお、移動率とは一般には、国勢調査で5年前に現住所に住んでいなかった人の割合をさす。

20) 過疎地域問題調査会【2002】89～90ページ。

その内訳は1985年から1990年の国勢調査人口の増が68団体、1990年から1995年の増が111団体、1995年から2000年に人口増団体が88団体ある。その要因と回答団体数は、表4のようである。平成にはいり、「宅地分譲、公営住宅の建設」が人口増の要因としてポイントを急上昇させ、6～7割の自治体での回答となっている。もちろん、住宅関連施策だけでは人口増にはならない。「自然環境を求めての移住」、「ベッドタウン化」など必ずしも自治体の施策とは限らない分野は構成比を下げつつある一方、「創意工夫ある独自の活性化策」、「福祉医療施設の開設」、「第1次産業従事者の定着」も数が少ないものの伸びてはいる。こうしたところが自治体の政策努力であろう。なお、これは人口が差し引きで増加した自治体に対する調査であり、全体としては人口減少である自治体についても、転入者が増えた要因としてみれば同様だろうと思われる。

そこで、じっさいに移住した人の動機はどのようなものであっただろうか。前述の総務省調査では、U・J・Iターン者1700人にアンケートが行われ（市町村経由で配布。回収916人）、転入者を増やすために望まれている施策について聞いている。その回答の分析は、「転入者を増やすために望まれている施策としては、『転入者に対する職業の斡旋』が最も多くから挙げられており、約59%となっている。次いで、『不動産情報の提供・斡旋』『宅地・住宅の整備』」等が上位に挙げられており、転入する際に職業と住宅の2点が確保されることが最も重視されている。転入者に長く住み続けてもらうために望まれている施策としては、『保健・医療・福祉サービス（施設）の整備』が約46%と最も高いほか、『産業振興など収入の安定的な確保』『学校や買物などの生活環境の充実』『地域へのとけこみや協力体制』などが40%以上と高い割合となっている²¹⁾という。住宅とともに就業、雇用対策が、そしてさらに長く住みつづける施策として「そこに住む人のための内向き政策²²⁾」も必要なのである。個別の政策を充実させるとともに、総合的に取組むことが、自治体の課題と言えよう。

ただし、そのような施策を展開するためには、相応の財源が必要である。前節に見たように、地方交付税のふるさとづくり事業・地域づくり事業費は90年代から大幅にカットされてしまう。定住政策が求められるのは、過疎の人口小規模の自治体であり、90年初頭こそふるさとづくり事業を典型に比較的十分な財源が付与されたが、「(U・Iターン促進策に)以前は取り組んだが現在は取り組んでいない」自治体が30ある²³⁾。1節で見たような財源の減少が定住政策をとりやめた一因となったものと考えられる。

21) 過疎地域問題調査会【2002】概要版iiページ。

22) 田代【1999】218ページ。

23) 総務省過疎対策室『過疎対策データブック』平成15年度版、81ページ。また、その後、市町村合併によって定住施策の実施主体である市町村が減少したことも、大きな影響を与えたと思われる。

4 定住政策先進自治体—島根県と海士町の取組み

最後に、定住対策に総合的に取り組んでいる島根県及びふるさと島根定住財団の事例と、U I ターン者の島として知られる同県海士町の取組みを見てみよう²⁴⁾。

ふるさと島根定住財団は、1992年9月に設立されたが、その原資は労働省の補助金2億円と県の出捐金6億円であった。

島根県では、1990年の国勢調査で人口減少したのをうけ、翌年に「人口定住促進連絡会議」「人口定住プロジェクトチーム」が庁内に設置される。1992年には、ふるさと島根定住財団を設立するとともに、市町村が主体的に取り組む人口定住事業を支援する「住んで幸せしまねづくり事業(3S)補助金」を創設する。

その後、1995年には、島根県中山間地対策本部が設置されるとともに、県庁組織に「企画定住課」が新設され、定住施策の展開、地域振興に係る諸施策の推進、遊空間の形成などの、産業、住宅、交通、福祉などの施策を総合化する取組みがはじまる。こうした中で、ふるさと島根定住財団事業も大きく推進されることになる。なお、その後島根県では、1999年に中山間地対策基本条例を制定し、「産業の振興、就労機会の確保、保健・医療・福祉サービスの確保その他の社会生活における条件が不利な地域であって、当該地域の振興を図る必要があると認められる地域」として中山間地を定義し、中山間地域活性化基本計画が立案されるほか、集落ごとに1000万円支給する集落機能維持事業等を行っている。

ふるさと島根定住財団の事業費の推移をみると、設立以来1995年までは1億円にみたない事業規模で、「県内就職促進対策事業」(県単独事業)として、新規卒者の就職支援事業を行っていたくらいであった。1996年度以降は、定住事業支援として、県からの補助金(「ふるさと島根定住支援事業」、2～3億円程度)を原資にして、財団の独自事業として定住企画事業がはじまる。具体的には、島根産業体験事業、若い島根人のための産業体験事業、U I ターン住まい支援事業などに取り組んでいる。1996年にスタートした「U I ターン者のための島根の産業体験事業」は、U I ターン希望者の一時滞在(インターン)の費用を助成する(1カ月5万円の産業体験助成金を1年間助成)ものだが、1996年度から2002年度まで721人を認定、611人が終了しているが、うち317人は定着しているという。これに「住まい支援事業」(家賃が月2万円を超える場合上限2万円を1年間助成する)を上乗せすることもできる。このほか、家族での移住に際する助成金もある²⁵⁾。

24) 島根県と同定住財団の事例については、県のHP (<http://www2.pref.shimane.jp/teiju/>)、ふるさと島根定住財団HP (<http://www.teiju.or.jp>)を参考にした。

25) 山本【2008b】2ページ。同稿によれば、転入者からは、「住んでみないと分からないことはあるので、体験事業というのはあったほうが良いと思う」という評価とともに、「金銭的にはとてもありがたいと思うが、期間を区切った一時的な助成には限界があり、もっと長期的な支援が必要だと思う」、「ファミリー世帯の人にとっては仕事を辞めなければ体験にも参加できない」などの感想があるという。

島根県は社会減、自然減ともに見舞われており、人口問題は深刻なものがある。そうした背水の陣ともいえる危機感が、条例化とあわせ総合的な定住施策をとらせているのであろう。このような定住政策を、産業振興や雇用とあわせて総合的にを行っている事例の一つとして海士町の取組みについて見ていく。

海士町は、島根県隠岐諸島のひとつ、中ノ島全域（面積 33・52 平方^{キロトル}）を区域とする町である。最盛期の 1950 年頃は 7000 人ほどの人口がいたというが、2010 年の国勢調査では人口は 2374 人である。第二次産業の建設業は 120 人、製造業は 52 人と振るわず、農業（真水がわくので離島にもかかわらず稲作が盛んである）や漁業の第一次産業も近年は従事者数は減少を続けている。本土まで高速船でも 1 時間、フェリーでも 3 時間かかり、冬場には季節風の影響をうけて欠航も多い。海士町内に県立高校はあるものの子どもや青年の離島は多く、高齢化は進んでおり 39% となっている。

平成の市町村合併の中で、島前（どうぜん）地域の 3 町村で合併するという構想があったが、それぞれ主に 1 島で 1 自治体を構成しており合併しても効率化が見込めないことから、2003 年 12 月に任意合併協議会は解散した。その後、三位一体改革のなかで地方交付税の総額の削減、とりわけ 2004 地財ショックを経験する中で、自立促進プランを作成することとなった。この自立プランは、行政だけではなく町民も参加してつくったものである。

自立促進プランは 2004 年 3 月にできあがるが、特別職や職員の給与カット（人件費削減は、1998 年度との比較で 45% 2 億円の削減行ったという）、町内会や老人クラブへの補助金のカット、島の唯一の公共交通である町営バスの値上げなど、徹底的な行財政改革（「守りの戦略」）とともに、「一点突破型産業振興策」という「攻めの戦略」をあわせもつものであった²⁶⁾。

「攻めの戦略」は、従来の公共事業にかわる新しい産業を興し、島に雇用をつくることを目的とし、町役場の担当部署として、産業創出課を設けた（事務所は、役場とは別に、観光と定住を担当する交流促進課、第一次産業の振興を図る地産地商課とともに、フェリーが発着する菱浦港にあるキンニャモニャセンターに置かれている）。

産業創出課の大江和彦課長はこう語っている。「以前は、やはり公共事業で成り立っていた

26) 山内【2007】参照。「生き残りは、あくまで産業創出という積極的な手段、つまり「攻め」でしか達成できないのです。とはいえ、「攻め」の政策が目に見える成果を上げるまでには、かなりの時間がかかると思われるべきなのです。その数年間、もしくは十年間を生き延びるためには「守り」が必要になってきます。「攻め」が効果を及ぼすまでの時間を稼ぐのです」（82 ページ）。とはいえ、「守り」についても、「やるのならば、徹底的に、自らの身を削ってやらなければならない」（83 ページ）と町長報酬の 3 割カットにつづき、「町の財政の深刻さを理解してもらい、行政が率先して身を削っていくことを表明するのには、これ（職員の給与カット。引用者注）しか方法がないように思いました。真っ先に行政自身が身を削って初めて、町民に願うことができるのです。「役場は頑張っているな」そう町民に思ってもらって初めて、町民の意識も変わってくるのです」（86 ページ）と、管理職の 20% カット、一般職員も 10 ～ 20% のカットを行った。翌年 2005 年度にはさらにカット率が上がる。この「給与カットで浮いたお金は“未来への投資”に使うと宣言し」（88 ページ）、子育て支援施策の財源となっている。

わけです。多い時には40億円の公共事業をしていました。私自身土木の技師で、道路や下水道の担当でしたし、ここの港の整備もかかわっています。40億の外資がきていたわけですが、それがなくなるわけで、まずは生業を生む箱ものに投資することにしました。施設建設は行政で、そこを住民や団体が利用して、雇用をうみ地域経済をまわす。県内では奥出雲町で先進事例があります。ここは離島ですから民間ではさすがにリスクが大きいですので、では行政がやろうじゃないか。こうして、行政が生業につながる施設を建設し、そこで、商品開発などの起業を行う取組みがはじまった。しかも、離島であることを積極的にいかし、海、潮風、塩の三つをキーワードの地域資源を有効活用しようというもので、具体的に産業振興策の目玉とされたのは、「島じゃ常識! さざえカレー」「いわがき・春香」「隠岐牛」「CASシステム」「海士ノ塩」といった商品群であった。

「島じゃ常識! さざえカレー」は、島での貴重なタンパク源であったさざえをいれたカレーとして売り出すもので、島外からまねいた「商品開発研修生制度²⁷⁾」の発想である。「いわがき・春香」は、夏場にとれる岩ガキを、脱サラしたIターン者が「春香」というブランド名を付け、地元漁業者とともに養殖に成功したものを、春から初夏にかけて東京・築地市場で販売する。2006年には海士いわがき生産株式会社として、Iターン者7人含め15人の漁業者で養殖に取り組んでいる。「隠岐牛」は、公共事業減少にともなう建設計画からの異業種参入であり(2004年。有限会社隠岐潮風ファーム。町役場として特区申請を行い農地法の規制緩和で営利法人が畜産を行うことを可能にした。潮風ファーム以外にも、肥育農家をめざすIターン者もいるという)、ブランドという付加価値をつけたうえで東京市場で販売する。「CASシステム」は、魚の細胞を壊さずに冷凍保存する技術で、鮮度やおいしさを損なわないまま保存できるという。当初はイカが主力商品であったが、ほかの商品開発も進んでいる。この生産・流通のために、役場も出資した第三セクターの株式会社ふるさと海士が2005年に設立された。

「海士ノ塩」は、2005年から商品化されたもので、古来からの製塩(塩炊き)技術をもちい、海士御塩司所という設備で製塩を行う(株式会社ふるさと海士が運営)。天然ミネラル分が豊富だとして、東京都内のホテルでも利用されているという。製塩方法が伝統技術をいかしたものであるから、観光客の体験事業も行われている。また、島の最南端の崎集落では、みかんの段々畑で栽培した梅と海士ノ塩で梅干(「梅の郷」)をつくる取組みが始まっている(加工場は廃校を活用)。

27) 1998年度からの事業。当時から始まりつつあった田舎暮らしをすすめる就職情報誌とのタイアップでもあった。「最初は、「なんで部外者に給与を支払うのか」と却下された。このため内部的には「嫁対策」として「島っ娘大募集」という名前で実施することにしたという」(富沢【2013】66ページ)。商品開発研修生には毎月15万円の給与を支給し(ふるさと島根定住財団の産業体験助成金に上乗せ)、特産品や地域コミュニティそのものを「商品」としてどう売り出すかを考えるもの(任期1年。更新可)。2013年度まで25人の研修生がおり、7人が任期終了後も島内に残っているという。

表5 海士町の産業振興の成果

単位：千円、人

	項 目	創業時	2012 年度
いわがき・春香	販売高	15,000	75,000
	雇用者数（パート含む）	13	21
農水産物直売所関連施設 （海士ノ塩含む）	販売高	125,000	157,000
	雇用者数（パート含む）	15	23
C A S 商品	販売高	27,000	106,000
	雇用者数（パート含む）	14	25
隠岐牛（肥育のみ）	販売高	55,000	155,000
	雇用者数（パート含む）	6	10

注：創業は、いわがき、農水産物直売所は2002年度、C A Sは2005年度、隠岐牛は2006年度。

出所：海士町資料による。

このほか、障害者作業所での「ふく木茶」の加工販売、なまこの加工、海藻をいかした6次産業化（海藻サプリや飼料・肥料などの商品開発。海藻による温室効果ガスの吸収といった環境保全とともに、磯焼け対策にもなり、さらに、高校に海藻専攻科の新設や研究者の育成といった機能も目指されている）の取組みが始まっている。

いずれも、島内では日常的に食していたり、市場も島内やせいぜい島根県内にとどまっていたりしたものを、東京市場を視野に入れて開発、ブランド力と付加価値を高めて販売網を作ったものである。このように本土から代金をもらうことを島では「外貨」という。

ある意味で島は閉じた経済であり、島の内部で経済循環をはかったとしても付加価値には限界があるので、雇用拡大にも限界がある。そこで、新規に開発された商品については、東京市場を意識して、「外貨」を獲得することで、島の経済を活性化しようとしたのである。この意味では、公共事業にかかる国からの補助金も「外貨」ということもできる。「外貨」を原資に公共事業を行い、島内の地域経済を活性化してきたのである。しかし、1990年代後半から公共事業は全国的に減少傾向であり、島の経済も同様であった。多い時で40億円あったという公共事業にかわる「外貨」獲得の必要があった。

これらの事業を展開するためには、事業展開のための新規従業員が必要である。就職情報誌への広告も打たれたほか85人の新規求人が行われた²⁸⁾。隠岐牛の畜産やいわがきの養殖をのぞけば、第三セクターふるさと海士が運営主体となる予定であったので、その応募窓口を役場に一本化した。就職情報会社の担当者からのアドバイスもあり、できるだけ島外の出身者を選ぶことを重視したという。「外貨」を獲得するためのノウハウを有する人材は、どうしても島出身者だけでは足りないという側面もある。

28) 交流促進課の青山富寿生課長は、「人口増の目標は、亡くなる人が50人、高校や大学進学に際して50人程度、あわせて100人は減少するので、それを何とかしたいということで立てたものです。せっかく立てた目標なので目標倒れにはしたくなかった」と語っている。85人のうち、約1/3はUターン者であったという。

当時の担当者である役場職員はこう語っている。「島には不動産屋はありませんので、移住して住むことになると、定住促進住宅²⁹⁾もあることもあって、どうしても役場が窓口となるのです。独身者もいますし、世帯者もいます。就職は移住をとまいませんから、土日を使って一度は島に来るわけです。それにもともと、仕事をしている人は、土日に電話してくるわけです。たとえば、私自身、島で漁業をしたいという方を港から送迎しましたし、一緒に船にも乗りました。それまで電話やメール等でやり取りしていますから、この人は島でも生活できるし、島の人にも受け入れられることはわかっていましたが、それ以上に、私が連れてきたということでも島の漁民も安心して受け入れてくれることができたようです」。こうした「仲介役」としての職員の役回りは、単に政策をつくった、予算がついたからできたというものでもなからう。「Iターン者と地元住民との間に行政職員が入ってちょうどおでんのように串刺しになり、全体の鍋(海士町)が心地よくなるようにしたいと心がけている³⁰⁾」結果なのである。

役場の雇用支援策について見てみよう。先にみた商品開発研修生以外にも、農業研修生に対しては、3年間月額15万円や空き家を改修した住宅が提供される。漁業就業希望者については、漁船を町で購入し、これを貸し付ける方法もある。また、子牛の繁殖には、最低2年かかるため、通常の貸付制度では、投下した資金が回収できるようになるまでに返済が始まってしまう。そこで、「海士ファン・バンク³¹⁾」という仕組みもある。これは、町外をはじめとする出資者からの寄付金を、移住者に複数年契約で貸し付けるものである。このほか、U・Iターン者に限ったことではないが、子育て支援条例に基づき、結婚祝い金10万円や、出産にあたっての「すこやか祝金」(1人目10万円、2人目20万円、3人目50万円、4人目以上100万円)、チャイルドシート購入費助成などの他自治体で行われているような制度もあるほか、離島という地理的条件から、妊娠中の定期検診・分娩、子どもの通院にかかる本土への交通費や宿泊費を助成する制度がある。こうしたソフト事業については公共事業のように億単位の経費がかかっているわけではない。

このような島での就職や起業の支援策の結果もあり、2013年度までに、246世帯361人のIターン者が海士町に定住するようになった(Uターン者の統計はとられていない。ただし、産業創出策として雇用創出された204人にはUターン者が含まれている³²⁾)。もっとも、いったんIターンしてきたものの、さまざまな理由で島外に帰った方も約40%はいるという。

29) 海士町でも、2節でみた徳島県山城市のように(整備は2004年度以降)定住促進住宅を32戸設置している。このほか、産業体験住宅(8戸。前掲の県事業としての産業体験事業を活用する産業体験者のための住居を保障。家具等は備え付けられている)や、旧NTT社宅を改造したリニューアル住宅(27戸)が用意されている。このような住宅支援のみならず、県ふるさと定住財団の「産業体験助成金」事業を活用して所得保障されていることや、転職者に木目こまかくOJTを指導する体制が受け入れ企業でとられていることが紹介されている。山本他【2008】参照。

30) 富沢【2013】73ページ。

31) 2006年から。主に島外から1口50万円の出資をつのり、年利3%相当の島内産品を送る。これを原資にして、畜産農家や漁業者に300万円が貸し付けられている。

海士町の場合は、離島という地理的条件もあり、定住＝就業であって、住宅支援と雇用促進の両面の総合的な支援が行われている。さらに、Iターンして自分で仕事そのものを見つけるという「起業」も見られるようになった。「新たな仕事として農林漁業を希望する者や、地域への貢献を志している者にとって、海・離島という地理的条件が持っている資源を活用する場として、また、できる場として海士町が選択されている」傾向をもつ「ふるさとの自然活用U・Iターン型³³⁾」の海士町では、「起業して地域に貢献するためには、前提となる起業を支援する施策・支援が必要であった。特に、『非定住傾向者』が求めているのは、『U・Iターン相談窓口の設置』、『地域コミュニティ形成のための交流会の開催』であった。つまり、一般的な相談や交流会というだけでなく、起業しようとするU・Iターン者にとって、地域を含め起業者同士の情報交換や、企業に関わる相談ができる場所が必要とされて³⁴⁾」いたのである。

起業の事例の一つとして、みずから海士町で起業しようと移住してきたIターン者によって設立された株式会社巡の環の経験を紹介することにしよう。株式会社巡の環は、創業者の3人（現在も島に残っているのは2人）が、海士町の自然をいかした仕事にあこがれて、島にIターンすると同時に立ち上げた株式会社である。

現在、同社の事業は、都市農村交流、教育、メディア事業の3つあるとされるが、きれいに3分割されているわけではない。たとえば、「海士ワゴン」事業は、都市住民がバスに乗って海士町を訪れるもので、企業家を講師に迎えて学習するとともに、参加者自らが海士の小中学校で出前授業を行う事業であるが、都市農村交流にとどまらず教育の側面も重視される。メディア事業としても、ホームページの作成・維持にとどまらず、「海士Webデパート」として、島の製品の通信販売事業も行っており、生産者と購入者を結ぶ都市農村交流の側面もある。約4000万円の同社の収入の約半分は町役場からの受託事業でもあるという（4分の1はメディア事業からの収益で、多くが島外の参加者であろう教育や交流部門の参加費収入は4分の1程度）。

今後の巡の環の事業の主な方向については、教育、人づくりをめざしているようである。既存の社会の価値観に則った地域活性化ではなく、人々の生活が安心して将来にわたって持続できるような新しい生き方を探求するための「地域づくりのための人づくり」であって、「海士町のための人づくり」ではない。具体的には、これまで数年間行ってきた事業の成果をいかし、

✓ 32) 海士町資料による。なお、246世帯の出身地は、中国地方74世帯、近畿56世帯のほか、関東71世帯も多い。外国1世帯（スリランカ）もある。「都会の若者は、自分が活躍の「ステージ」を求め、また島は「やる気」とスキルのある若者を求めている。それがうまく融合して島の新しい力に発展している。そして彼等はみな高学歴でキャリアを持ち合わせていることも特長的である。…若者・よそ者・馬鹿者が島興しの原動力になっている」とされている。

33) 北山他【2010】59ページ。

34) 北山他【2010】60ページ。後述する巡の環の創業者自身、起業や島での生活を「先輩」と相談していたし、巡の環自体も、「後輩」たちの相談の場となっているようである。

2～3日, 1週間, 1月, 2～3年など期間に応じてのカリキュラムが構想されている。

そのキーワードは、「くらし（「人と自然のバランス」, 自給経済）」「しごと（「人と人のバランス」, 祭りなどコミュニティ維持のための「地域の仕事」や地域社会での贈与（互恵）経済）」「かせぎ（周りの人が喜ぶ成果を挙げながら必要な金銭的対価をうる貨幣経済）」の3つのバランスがとれた生き方だとされる。「かせぎ」として現金経済だけを求めるのではなく、生活面での相互の助け合いとそのための共同作業（しごと）もあわせて追求される。その中で暮らしがどれだけ自分らしいのか（くらし）を追求する。たしかに島での生活等をみるかぎり、あくなき「かせぎ」の探求は必要ないかもしれない³⁵⁾。しかし、「かせぎ」が少ないから島から人が出ていったのは事実であって、これは多くの過疎地域が直面している課題でもある。「かせぎ」は基底として存在していることを前提に、「しごと」や「くらし」を重視して地域コミュニティの一員となることを、海士町へのIターン者だけではなく、地域への移住を志す者にとっての意識変化が必要なのである。すでに海士町にIターンしている人の多くは、このような価値観を共有していることもまた事実ではあろう。そして、島での「しごと」や「くらし」は、島の住民自身が持ち合わせているものである。たとえば、大阪のIT企業から役場に戻ったUターン者は、役場で「Yahhaz」（やっはず:島の方言で「できるはず」「絶対やるよ!」という意味）という名のサークルを作り、祭りの参加や、イベント等（フットサル全国大会）を行っている。「Iターンの人に対して、Uターンとして思うことは、あのー正直言って、悔しいですよ。これだけ話題をIターンに持っていかれているというのは³⁶⁾」と「本音」を語っているが、マスコミ等で紹介される海士町のIターン者に負けず劣らず「くらし」「しごと」「かせぎ」のバランスのとれた生き方をしているUターン者も多い。

産業創出課の大江和彦課長は、以下のように語ってくれている。「結局は人材なんですね。人財。私自身の同級生たちもみんな言うわけです。『仕事があれば帰りたい』。高校生だって島に残りたいでしょう。でも、これまでのIターン者みたいな能力をもっている人は少ないでしょうし、いきなり起業なんかできません。そういうことを学ぶ場、教育する場が必要ではないかと考え始めています」。2006年に中学生にとられたアンケートでは、「いつか海士に戻ってきたい」という回答が、1年間で4人から13人に増えたという（母数23人。海士町資料による）。

このあたり、地域再生の有力な論者である小田切によって「地域づくりの3つの柱³⁷⁾」として整理していることと共通する。小田切はまず第一の柱として、暮らしのものさしづくりとして「人」の存在をあげ、地域をつくるのは自らの問題だという当事者意識を強調する。そして、地域づくりの場としての暮らしの仕組みづくりを第二の柱とする。地域づくりを支える地

35) 同社へのヒアリングによると、巡の環の給与水準はさほど高いわけではないが、社員で米づくり等を行っているので、現金収入そのものがさほど高くなくても生活していけるという。

36) 阿部・祖父江【2013】88ページ。

37) 「地域づくりの3つの柱」については、小田切【2013】230～240ページで整理されている。

域コミュニティ（集落・むら）であり、それを支える医療や地域交通、買い物などのハード面のインフラ整備も引き続き重要だとする。そして第三の柱として、カネとその循環づくりをあげる。農産物直売所のような月3～5万円程度の月収増程度でよい「小さな経済」であり、公共事業に依存しない地域産業の育成、地域資源保全型経済がめざされる。これら3つの柱があいまって、新しい価値が上乘せされるかたちで地域が再生されるとする。

海士町や巡の環で行ってきた、またこれから行おうとする人づくりは、海士町だけではなく、各地の地域再生のための人づくりにつながる可能性があると思われる。

さて、このような意識変化をした、いわば「志」をもったU・Iターン者がいたとしても、それだけで定住につながるだろうか。これまで町職員が果たしてきた「インキュベーター機能³⁸⁾」は、やはり今後とも必要だろう。

加えて、移住を受け入れる住民の意識変化も大きなカギになるだろう。とりわけ、巡の環の教育事業のように、島で育てた人材が、島以外の地域づくりに役立つことを、島の人はどう思っているだろうか。これまでの商品開発研修生にしてもすべてが島に定着しているわけではない。また、CASセンターなど「起業」と就労・生業の場の建物は町が整備している。過疎債や補助金があるものの島民にとっては貴重な税金であり、失敗した際の損失を考えるなら、安易に「よそ者」に使わせることには抵抗があってもおかしくはない。しかし、海士町の場合には、そうした意識があまりなさそうである。古くは小野篁や後鳥羽上皇など流刑になった貴族がいる。くわえて「江戸時代から外部との交流を様々な形で行っており、そうした歴史的な経緯からも、よそ者に対する拒否感がなく、もてなしの精神を持つ土地柄が醸成されてきたとも言われている³⁹⁾」。

これについて興味深い事例がある。巡の環の創業時には、ホームページ作成を請け負う「営業」をしていたところ、それはうまくいかず、むしろ「「あいつら本気で頑張っているから、その特性を活かせる仕事はないか」と、お金が回るための落としどころを島の人を探してくれ」という⁴⁰⁾。

定住政策として、雇用政策と住宅政策を総合化したうえに、U・Iターン者自身の意識変化にくわえ、移住者に対する住民の受け入れ意識が高いことが海士町の特徴といえよう。

38) インキュベーターとは「孵卵器」のこと。海士町の行政職員は、「芯があり、何かをやってくれる可能性がありそうなよそ者」を見出し、その気にさせることから始まって、彼ら彼女らに適した仕事を斡旋したり、実現にあたって生じるさまざまな課題を解決したりと、Iターン者の活動を、陰になり日向になって支援している」とされている(富沢【2013】73ページ)。これは行政職員だけではなく海士町の風土なのかもしれない。

39) 総務省HP平成20年度優秀事例集 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/jirei_h20.html
「地域資源を活用したまちづくり」http://www.soumu.go.jp/main_content/000063232.pdf

40) 巡の環【2013】92ページ。もっとも、巡の環の方々が、地域社会の一員として「しごと」をしていたことも関係しているだろう。

おわりに

本稿の課題は、これまでの定住政策について振り返るとともに、先進地とされる事例を紹介することで、定住政策の今後の課題を考えることであった。

まず第1節では、1990年代の定住政策について概括したのち、その原資が地方交付税であり、その縮小が定住政策に影響していることを示した。第2節では、定住政策のうち定住住宅建設について、徳島県山城村を事例に検証した。定住者の促進、公共事業を通じた建設業の活性化は見られただろうが、自治体財政に大きな影響をもたらすことになった。第3節では、先進事例や各種のアンケート結果から、産業振興や住宅建設のみで住民は定住を決断することはなく、定住政策の総合化が求められていることが明らかにした。最後に、島根県海士町の取り組みを紹介した。今後求められる、定住政策の総合化については、単に産業振興や雇用確保にとどまることなく、定住者に対する住民の受け入れ環境の整備が課題となると考えられる。

定住政策、広い意味での地域振興施策は、その地域の資源や環境にあわせた創意工夫と総合性が求められており、単独事業がふさわしく、地方分権の効果が発揮されるべき事業である。「地域間競争」といわれるが、他の地域からの引越先として選択されるというゼロサムゲームの側面ばかりではなく、当該地域の資源や環境、歴史をいかした取り組みが求められる。それは住民とともに行う必要がある以上、基礎自治体の役割はこれまで以上に求められることになるだろう。

最後に、残された課題について触れる。第一に、定住政策の総合化を図る前の、個別の産業政策・雇用確保についても、多くの地域ではそれ自体がかなりの困難が予想されることであり、この課題と方向性を明らかにすることである。そのうえで、第二に、定住者に対する住民の受け入れ環境の整備は、どのようにして実現可能なのかを検討することである。

<参考文献>

- ・阿部裕志・祖父江智社【2013】『海士伝 隠岐に生きる』グローバル社会を歩く会。
- ・安藤裕【2003】「機動的・総合的な定住対策に果敢にチャレンジ」『ガバナンス』2003年2月号。
- ・植田浩・米澤健【1999】『地方自治総合講座14 地域振興』ぎょうせい。
- ・岡本全勝【1995】『地方交付税 仕組と機能』大蔵省印刷局。
- ・小田切徳美【2003】『農山村再生に挑む』岩波書店。
- ・北山幸子・橋本貴彦・上園昌武・関耕平【2010】「島根県3地域（海士町、美郷町、江津市）におけるU・Iターン者アンケート調査の検討」『山陰研究』第3号。
- ・田代洋一【1999】「中山間地域政策の検証と課題」田畑保『中山間の定住条件と地域政策』日本経済評論社。
- ・垂水亜紀・藤原三夫・泉英二【2000】「徳島県山城町における定住促進政策の展開と成果」『林業経済研究』46巻1号。
- ・富沢木実【2013】「海士町にみる「地域づくり」の本質」『地域イノベーション』5号。
- ・日高広樹【2010】「若者Iターンと起業の島－島根県海士町」『地方行政』2010年1月7日号、同14日号、同21日号、同28日号。

- ・保母武彦【1996】『内発的發展論と日本の農山村』岩波書店。
- ・株式会社巡の環【2012】『僕たちは島で、未来を見ることにした』木楽舎。
- ・山内道雄【2007】『離島発 生き残るための10の戦略』NHK出版。
- ・山本幸子・中園真人【2008a】「島根県海士町における産業体験事業の取り組みと住宅施策」『日本建築学会中国支部研究報告集』31巻。
- ・山本幸子・中園真人【2008b】「産業体験事業による転入者の転入動機と就労形態・住居形式－島根県海士町の事例」『日本建築学会中国支部研究報告集』31巻。

<参考資料>

- ・国土庁過疎対策室『過疎対策の現況』各年版（平成12年以前）。
- ・総務省過疎対策室『過疎対策データブック』各年版（平成13年以降）。
- ・自治省局長ら『改正地方財政詳解』各年版，地方財務協会。
- ・地域活性化センター『これでわかるUターンJターンIターンガイドブック』2000年3月。
- ・海士町「小さな島の挑戦」（<http://www.town.ama.shimane.jp/contact/pdf/torikumi.pdf>）

Settlement Policy Issues From the Perspective of Measures Taken by the Town of Ama in Shimane Prefecture

Masahiro NAKAJIMA

Abstract

This paper considers future settlement policy issues, looking back at 1990s settlement policy, while also introducing various case studies. From the perspective of measures taken by the town of Ama in Shimane Prefecture, one future issue will be maintaining acceptance of immigrants among residents.